



CAPÍTULO VI: DEBERES QUE CUMPLIR

El rol de una Fuerza de Mantenimiento de la Paz bajo el Capítulo VI de la Carta de la ONU en caso de reiniciarse hostilidades

General de División Evergisto Arturo de Vergara, Ejército Argentino

No es una tarea para soldados pero sólo los soldados pueden hacerla.

Dag Hammarskjöld

EN TÉRMINOS generales, se realizan operaciones de paz antes, durante y después de un conflicto, como parte de la diplomacia preventiva antes que estalle el conflicto; para mantener un cese del fuego (Cap VI de la Carta, *Solución Pacífica de los Conflictos*); para imponer el derecho internacional vulnerado (Cap VII de la Carta, *Acción Respecto a las Amenazas de la Paz, Rupturas de la Paz y Actos de Agresión*); y cuando se debe asistir a la reconstrucción de un país luego del conflicto.

Las Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz (FMP) bajo el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas (Solución Pacífica de los Conflictos) tienen una finalidad principalmente política y medios militares limitados. El armamento con que se dota a estas fuerzas militares es para permitirles su defensa propia, porque se parte del principio que, teniendo la FMP el consenso de las partes, otro uso de la fuerza no es necesario. El poder letal de estas armas para defensa propia se regula con las Reglas de Empeñamiento (RDE).

Las RDE en una Operación de Mantenimiento de la Paz bajo el Capítulo VI no deben ser ni drásticas ni rápidas. La FMP no tiene el mandato ni está equipada para imponer su voluntad a las partes. Su tarea principal es mediar, atemperar y mantener estabilidad, evitando una renovación del conflicto.

De esta manera, da las condiciones para llegar a una solución política. Por lo tanto, una FMP bajo el Capítulo VI no debe realizar operaciones militares ni drásticas ni rápidas.

Hasta aquí se ha expresado la teoría. La práctica ha demostrado la existencia de numerosas *zonas grises* que intentaremos analizar. Estas zonas grises pueden generar la existencia de lo que los estudiosos llaman el *Capítulo Seis y Medio*.

Cuando una FMP se ve involucrada en una reiniciación de hostilidades, es un error pretender que tome una actitud beligerante hacia las partes. Una FMP bajo el Capítulo VI tiene aún muchas misiones que cumplir sin salir de su mandato original. El hecho que permanezca en el terreno no significa que automáticamente se transforme en una Fuerza de Imposición de la Paz bajo el Capítulo VII.

LAS REGLAS DE EMPEÑAMIENTO

Las RDE deben ser aprobadas por los países que contribuyen con tropas, porque en última instancia, una violación de dichas RDE será juzgada en los sistemas legales de los países de origen. Las RDE de una FMP bajo el Capítulo VI son restrictivas. El arma individual se usa para defensa propia, entendiéndose como tal la defensa de la propia vida, u otra vida de personal perteneciente a Naciones Unidas u otras personas puestas bajo la protección de Naciones Unidas. Las RDE establecen la circunstancia en la cual se autoriza el uso del arma individual, y delega la autoridad para ordenar su uso al



Foto: Ejército de Argentina

personal más antiguo en el lugar. Esta autorización para decidir puede recaer inclusive en el soldado individual presente en el lugar.

A continuación vamos a analizar las partes de las RDE con respecto al concepto de *defensa propia*, del cual no todos los sistemas legales nacionales tienen la misma opinión. Mientras que algunos sostienen que defensa propia es defenderse de la *amenaza de muerte o herida grave*, para otros defensa propia es cuando se ha probado que *la vida está en peligro*. En otras palabras, para estos sistemas legales la sola amenaza de muerte no es causa suficiente para justificar la apertura del fuego. Esta diferencia, que parece semántica, puede acarrear graves situaciones legales a los miembros del país contribuyente en su país de origen.

Con respecto a la decisión para ordenar la apertura del fuego, hay varias circunstancias que hay que analizar previamente: *proporcionalidad*, es decir que la respuesta debe ser mesurada y restringida para evitar escalamientos, represalias o tomar partido por uno de los bandos. En todas las instancias, se aplica el principio de mínima fuerza. *Subsidiaridad*, es decir que las armas deben usarse cuando no hay otra manera de lograr el propósito, aunque las otras maneras puedan llevar más tiempo. *Seguridad de las tropas ONU*, es decir que el uso de las armas en determinado tiempo y lugar no traiga riesgos subsiguientes no deseados. Por último, *efecto final*, es decir que el uso de las armas no restrinja la libertad de acción de la fuerza en el futuro, porque inadvertidamente ONU ha pasado a ser parte del conflicto en vez de atemperarlo.

Además toda apertura del fuego debe seguir un procedimiento gradual de advertencia: alertar sobre la posibilidad que se va a abrir fuego en lengua nativa, seguir procedimientos visibles de carga de las armas, efectuar disparos al aire de advertencia, efectuar disparos apuntados individuales sólo con intención de herir, y cesar en el uso del arma una vez que haya cesado el peligro de vida.

Pero lo que teóricamente parece claro se complica en situaciones prácticas. Por ejemplo, si soldados ONU son rodeados y se les requiere que entreguen sus armas individuales, ¿se considera que ello pone en peligro su vida? O bien, preguntarse si la defensa de instalaciones ONU justifica la apertura del fuego en función del concepto de defensa propia. O bien, ¿qué hacer en casos de flagrantes violaciones de derechos humanos, como el caso de presenciar masacres o limpiezas étnicas?

Estos casos que la realidad puede presentar hacen aparecer zonas grises, puesto que inadvertidamente puede pasarse de un rol mediador y atemperador, a un rol de imposición de voluntad. Es lo que se denomina el *Capítulo Seis y Medio*.

EL CAPÍTULO SEIS Y MEDIO

En el lenguaje de los estudiosos, se habla frecuentemente de las *Operaciones Seis y Medio*. Con esto quiere significarse que se está a medio camino entre el Capítulo VI (Medios Pacíficos) y el Capítulo VII (Medios Violentos). Esta ambigüedad a nivel operativo preocupa a los países contribuyentes en el campo político, porque los gobiernos son renuentes a comprometer sus tropas en un conflicto fuera de sus fronteras. Compromisos como éstos tienen inmediata repercusión en la política interna del país contribuyente, en especial cuando comienzan a haber bajas o cuando los costos de la operación se incrementan dramáticamente en desmedro de otras prioridades del estado. En el ámbito militar, los militares no quieren verse atrapados en una situación en la cual han ido a mantener la paz bajo el Capítulo VI de la Carta, que implica serias restricciones logísticas, y de pronto verse involucrados en una operación con apoyo político nacional incierto, donde los objetivos a lograr están muy lejos de los medios puestos a disposición.

Se llega a este estado por una *expansión gradual e inadvertida de la misión*. Por ejemplo, cuando se da la misión de protección militar a convoys de ayuda humanitaria, fácilmente puede escalar a la misión de asegurar la libertad de movimiento de dichos convoys. Ya aquí se ha excedido el puro uso de las armas en defensa propia, en su concepto inicial. O bien, otro caso es cuando una FMP bajo el Capítulo VI recibe la misión de proteger una determinada área, que lleva implícita la existencia de un enemigo de quien hay que defenderla.

Algunos dicen que este escalamiento gradual e inadvertido de la misión no existe, sino que lo que ha cambiado es la misión, que se ha adaptado a nuevas circunstancias. Sin embargo, es obvio que un cambio de misión también implica una nueva asignación de medios disponibles para obtener los objetivos. De todas maneras, cualquiera sea la interpretación, la situación política y militar de las tropas de los países contribuyentes desplegados inicialmente en el terreno no ha cambiado. Los países contribuyentes se han comprometido a emplear sus fuerzas en una situación con determinados medios, y ahora se encuentran inmersos en otra situación, con apoyo político incierto y con medios insuficientes.

LA REINICIACIÓN DE HOSTILIDADES Y LAS TROPAS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Las FMP no se establecen para solucionar el problema militar, sino para ayudar a la solución política del conflicto. Las tropas tienen un rol diferente al que llevan a cabo en la guerra. Mientras que en una operación militar el éxito se cuenta en función de los enemigos derrotados, los objetivos en el terreno conquistados, o los disparos efectuados, una operación de mantenimiento de la paz mide su éxito exactamente por lo opuesto: los disparos que no fueron efectuados, la restauración de condiciones para la paz, la ausencia de lucha. La persuasión, la negociación y la mediación tienen un rol más importante que la imposición del propio deseo.

El uso de la fuerza letal durante una Operación Militar de Paz bajo el Capítulo VI está limitado por el deseo político de los países contribuyentes, por el tipo de armamento que llevan y por las restringidas RDE. Luego, cabe preguntarse cuál es el rol en caso de reiniciación de hostilidades, situación que puede darse en cualquier momento en ambientes inestables.

Algunos sostienen que si se reinician las hostilidades, el mandato de operaciones de mantenimiento de la paz desaparece, y por lo tanto sólo cabe retirarse. Otros piensan que la FMP debe usar la limitada fuerza que dispone para detener el conflicto. Yo opino que la FMP debe mantenerse en el lugar, y actuar dentro de su mandato y acorde con sus reglas de empeñamiento, sin llegar al escalamiento gradual de la misión.

Una FMP no puede detener un conflicto usando la fuerza. No tiene el mandato, ni tiene el deseo político unánime de los países contribuyentes, ni tiene el equipo, la logística y el armamento, ni tiene capacidad para sostener sus operaciones enfrentando adversarios mucho mejor armados y en territorio hostil. En resumen, la FMP no tiene la fuerza necesaria para detener la lucha.

Pero a pesar de ello, solo la FMP esta en condiciones de desempeñar una serie de tareas para atenuar los efectos de las hostilidades, sin salir de su mandato del Capítulo VI. Pueden mantener informada a la ONU en Nueva York acerca de los acontecimientos en el terreno, para que se puedan llevar adelante procesos de negociación; las tropas ONU desplegadas en el terreno pueden concertar ceses de fuego locales; también

pueden arreglar rendiciones parciales ante la ONU de cualquiera de los bandos oponentes; asimismo, desempeñan un rol importante en vigilar que no se cometan atrocidades ni flagrantes violaciones de los derechos humanos; también pueden ayudar en la evacuación de extranjeros atrapados en el conflicto, y proporcionar ayuda a refugiados y desplazados. Puede haber más misiones dentro del Capítulo VI de la Carta, como por ejemplo la coordinación del apoyo humanitario con organizaciones no-gubernamentales. En suma, pueden limitar o restringir la violencia, y evitar que la lucha dañe a la población civil para aliviar en gran manera el efecto devastador de la guerra.

Todas estas tareas pueden llevarse a cabo sin poner en peligro la vida de las tropas ONU, vidas que le han sido confiadas a la ONU por cada país contribuyente.

CONCLUSIONES

Las actividades operacionales de una FMP no pueden ser separadas del contexto nacional de los países contribuyentes. El gobierno de cada país contribuyente debe rendir cuentas a sus ciudadanos de sus actos de gobierno, y ello incluye sus tropas en el exterior en misiones de paz. Para algunas nacionalidades, y de acuerdo a la situación política interna, no es aceptable sufrir bajas ni incurrir en grandes gastos en una operación militar de mantenimiento de la paz.

Hay que evitar por todos los medios caer en el denominado Capítulo Seis y Medio. El Capítulo Seis y Medio es una zona gris, y como tal, sólo causará fricciones y mutuas acusaciones de ineficiencia. Los políticos y los militares deben estar alerta que a esta zona gris se llega inadvertidamente, cuando se pierde el concepto inicial de empleo de una FMP: el de proporcionar un ambiente estable para permitir una solución pacífica. Apenas se hable de imposición de voluntad, en cualquiera de sus formas, se ha pasado al Capítulo VII.

Pero la eventualidad de reiniciación de hostilidades no anula la capacidad de las FMP. Aún dentro del Capítulo VI, hay muchos deberes que cumplir. Porque, como dijo Dag Hammarskjöld, mantener la paz bajo el Capítulo VI no es una tarea para soldados, pero sólo los soldados pueden hacerla. Es decir, sólo los que están entrenados para administrar violencia, pueden atemperar sus efectos. **MR**

El general de división Evergisto de Vergara egresó del Colegio Militar de la Nación (Argentina) como subteniente de infantería en 1966. Durante su carrera sirvió en UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization – 1984/1985), UNPROFOR (1994) y actualmente es Comandante de UNFICYP (CHIPRE) desde 1997. Es Oficial de Estado Mayor, egresado de La Escuela de Defensa Nacional (Argentina) y egresado de La Universidad Nacional de Defensa de los EEUU en 1996. Posee la Maestría de Estrategia de Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra de los EEUU.